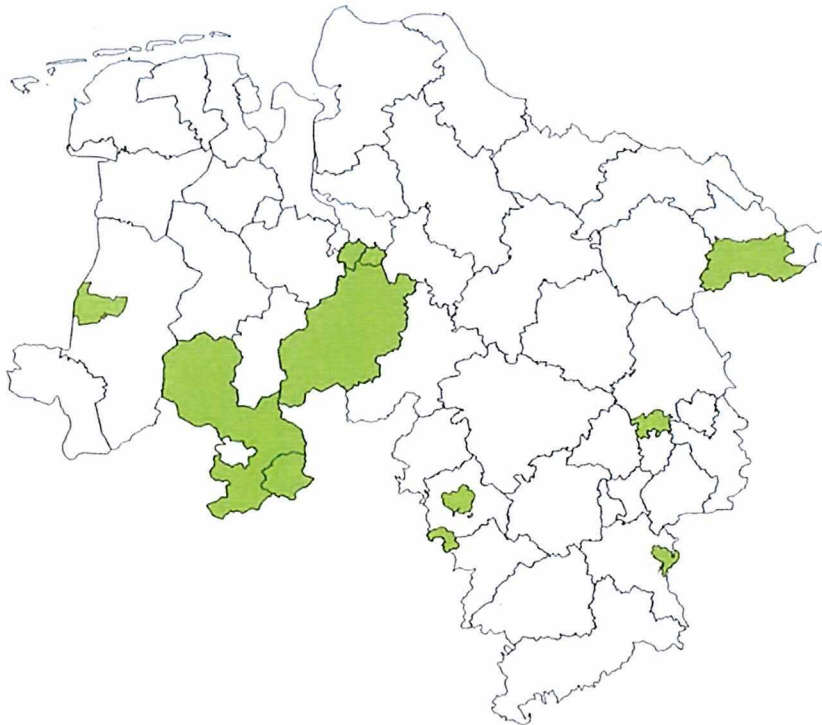


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

**Bewirtschaftung von  
Schulbudgets**



Übersandt an

- Stadt Melle
- Landkreis Osnabrück

Hildesheim, 12.08.2019

Az.: 10712/6.3-4/2018-459024/3



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Durchführung der Prüfung</b> .....	<b>4</b>
1.1	Prüfungsanlass .....	4
1.2	Prüfungsgegenstand und -ziel .....	5
1.2.1	Schulbudgets .....	5
1.2.2	Elterngelder .....	5
1.2.3	Prüfungsziel .....	6
1.3	Geprüfte Kommunen und Darstellung der Prüfungsergebnisse .....	6
<b>2</b>	<b>Kurzfassung der Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Allgemeine Feststellungen</b> .....	<b>9</b>
3.1	Organisatorische Grundfragen .....	9
3.2	Budgetierung der Mittel für Schulträgeraufgaben .....	10
3.2.1	Festlegung der Schulbudgets .....	10
3.2.2	Zielsetzungen und Grundsatzentscheidungen .....	11
3.2.3	Interne Regelungen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets .....	12
3.2.4	Übertragbarkeit von Schulbudgets (§ 20 Abs. 2 KomHKVO) .....	13
3.2.5	Prüfung und Überwachung der Schulbudgets .....	14
3.3	Mittelbewirtschaftung in den Schulen .....	15
3.4	Verwaltung von Elterngeldern .....	17
3.4.1	Vorgaben der Kommune zur Bewirtschaftung .....	17
3.4.2	Verfahren (am Beispiel Kopiergelder) .....	17
3.4.3	Nutzung von Bankkonten .....	19
3.4.4	Prüfung von Elterngeldern .....	20
<b>4</b>	<b>Spezielle Feststellungen für die Stadt Melle</b> .....	<b>21</b>
4.1	Organisatorische Grundfragen .....	21
4.2	Budgetierung der Mittel für Schulträgeraufgaben .....	21
4.2.1	Festlegung der Schulbudgets .....	21
4.2.2	Zielsetzungen und Grundsatzentscheidungen .....	22
4.2.3	Interne Regelungen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets .....	23
4.2.4	Übertragbarkeit von Schulbudgets – Haushaltsreste .....	23
4.2.5	Prüfung und Überwachung der Schulbudgets .....	24
4.3	Mittelbewirtschaftung in den Schulen .....	25
4.4	Verwaltung von Elterngeldern .....	26
4.4.1	Vorgaben der Kommune zur Bewirtschaftung .....	26
4.4.2	Verfahren in den Schulen .....	26
4.4.3	Einsatz von Bankkonten .....	27
4.4.4	Prüfung von Elterngelder .....	27

## Anlagenverzeichnis

Anlage	Mögliche Regelungsinhalte für eine Dienstanweisung zur Bewirtschaftung von Schulbudgets .....	28
--------	--	----



# 1 Durchführung der Prüfung

## 1.1 Prüfungsanlass

Kommunale Schulträger sollen ihren Schulen Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zuweisen (§ 111 Abs. 1 NSchG). Für alle Kommunen gilt hier gleichermaßen die allgemeine Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.<sup>1</sup> Hinsichtlich der Bewirtschaftung dieser Mittel (§§ 100, 108, 111 NSchG) sind verschiedene Varianten möglich. Von einer für die Schulen weitgehend unselbständigen Bewirtschaftung über die Kernverwaltung des Schulträgers bis hin zur vollständigen Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnisse und Kassengeschäfte (§ 127 Abs. 1 Satz 1 NKomVG). Letzteres untersuchte ich in der Prüfung „Bewirtschaftung von Schulbudgets über Schulgirokonten“.

Aus den Erkenntnissen dieser Prüfung ergab sich die Frage, ob die (optionale) Bewirtschaftung von Schulbudgets über Schulgirokonten im Verhältnis zu anderen Bewirtschaftungsvarianten ein zu empfehlender Weg ist. Die Beantwortung dieser Frage wird durch diese sich unmittelbar anschließende Folgeprüfung eher möglich.

Neben den Landes- und den Schulträgermitteln sind Elterngelder (z. B. Kopiergelder) häufig fester Bestandteil der von Schulen zu bewirtschaftenden Finanzmittel. Für Kopien zahlten Eltern an von mir geprüften Schulen pauschal zwischen 5 und 10 € jährlich. Soweit zwei Drittel der zurzeit rund 1,15 Mio. Schüler/innen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen durchschnittlich 8 € zahlen, handelt es sich landesweit um einen Betrag von ca. 6 Mio. €.

Mangels konkreter Regelungen zum Umgang mit Elterngeldern stand die Frage im Raum, ob oder in wieweit diese ordnungsgemäß über kommunale Konten und damit über die kommunalen Haushalte abgewickelt werden. Es stand weiter in Frage, ob und wie eine zweckentsprechende Verwendung sichergestellt ist und in wieweit die Bewirtschaftung solcher Mittel einer (kommunalen) Aufsicht und/oder Kontrolle unterliegt.

---

<sup>1</sup> § 110 Abs. 2 NKomVG.

## **1.2 Prüfungsgegenstand und -ziel**

### **1.2.1 Schulbudgets**

Die Schulträger sollen den Schulen in ihrer Trägerschaft (§ 102 NSchG) Mittel „zur eigenen Bewirtschaftung“ zuweisen (§ 111 Abs. 1 Satz 1 NSchG). Dies soll den einzelnen Schulen ermöglichen, in „gewissem Rahmen“ über ihre (pädagogische) Sachausstattung nach eigenen Vorstellungen selbst zu bestimmen.<sup>2</sup> Schulbudget-Mittel sollten in erster Linie für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand (z. B. Anschaffung und Unterhaltung von Lehrmitteln, Bücher u. ä.) sowie für den laufenden Geschäftsaufwand (z. B. Büro- und Verbrauchsmaterial) zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollten sie die Finanzierung besonderer Schulveranstaltungen ermöglichen sowie der Schüler- und Elternarbeit dienen.<sup>3</sup>

Bei gesetzkonformer Handlungsweise war davon auszugehen, dass die Kommunen eigenständige Budgets („Schulbudgets“) aus den Aufwandspositionen (Produkt-Sachkonten) der entsprechenden (Schul-) Produkte<sup>4</sup> bildeten (§ 4 Abs. 3 KomHKVO). Demgemäß sollten die Kommunen den Schulen die Schulbudgets möglichst pauschal zur Verfügung stellen, um ihnen einen flexiblen, effektiven und effizienten Einsatz zu ermöglichen. Tatsächlich galten diese Mittel nicht schon allein durch die Bereitstellung über den kommunalen Haushalt als zugewiesenes Schulbudget. Es bedurfte vielmehr einer besonderen Zuweisungsverfügung des leitenden Verwaltungsbeamten des Schulträgers nach Freigabe der Mittel durch die Vertretung der Kommune als Etatgeber.<sup>5</sup>

### **1.2.2 Elterngelder**

Die Erziehungsberechtigten (Eltern) haben u. a. dafür Sorge zu tragen, dass die Schülerinnen und Schüler am Unterricht und an sonstigen Veranstaltungen der Schule regelmäßig teilnehmen können. Sie haben sie dafür „zweckentsprechend

---

<sup>2</sup> Vgl. Brockmann, Littmann u. a. in Praxis der Kommunalverwaltung - Kommentar mit Ausführungsbestimmungen zum Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG), Kommentar zu § 111 NSchG, Ziffer 1.1 – Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden.

<sup>3</sup> Vgl. a.a.O., Kommentar zu § 111 NSchG, Ziffer 1.2.

<sup>4</sup> Produktgruppen 211 bis 231 nach dem verbindlichen Produktrahmen für Niedersachsen 2017 gemäß der Bezugsbekanntmachung des LSN vom 25.04.2017 (Nds. MBl. vom 17.05.2017, S. 569).

<sup>5</sup> Vgl. a.a.O., Kommentar zu § 111 NSchG, Ziffer 1.4.

auszustatten“ (§ 71 Abs. 1 NSchG), d. h. sie haben die von der Schule vorgegebenen Arbeitsmittel zu finanzieren und/oder Auslagen zu erstatten. Hierunter fallen z. B. Ausgaben für Kopien, Zeichenpapier und Bastelmaterial, für Busfahrten zu Veranstaltungen und Eintrittsgelder sowie für Schülerprojekte und vielfältige Präventionsveranstaltungen. Bei diesen Elterngeldern handelt es sich um Finanzmittel, die den Schulen für den laufenden Schulbetrieb zuflossen (z. B. Zuschüsse für Schulmittagessen). Sie sind der Kommune zuzurechnen, soweit sie sich auf kommunalen Konten befinden.

### **1.2.3 Prüfungsziel**

Durch diese Prüfung sollte schwerpunktmäßig ermittelt werden,

- ob die vorgefundene Praxis zur Organisation der Bewirtschaftung von Schulbudgets über den kommunalen Kernhaushalt den Anforderungen an eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung genüge;
- inwieweit Elterngelder (z. B. Kopiergelder) von den Schulen ordnungsgemäß über den kommunalen Kernhaushalt oder in anderer Weise bewirtschaftet und nachgewiesen wurden und
- inwieweit gesetzliche Vorgaben zur Prüfung und Aufsicht über Schulbudgets und die Bewirtschaftung von Elterngeldern beachtet und umgesetzt wurden.

Hieraus sowie nach meinen Ausführungen unter Ziffer 1.1 ergaben sich diese Themenbereiche als Inhalt und Gegenstand dieser Prüfung.

Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017 sowie auf das laufende Haushaltsjahr 2018.

## **1.3 Geprüfte Kommunen und Darstellung der Prüfungsergebnisse**

In die Prüfung bezog ich elf Kommunen verschiedener Größenordnungen ein:

- Landkreise Diepholz und Osnabrück,
- Städte Bad Harzburg, Bad Pyrmont, Hameln, Haren (Ems) und Melle,
- Gemeinden Stuhr und Weyhe sowie
- Samtgemeinden Lüchow (Wendland) und Papenteich.



## 2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die Stadt Melle erließ u. a. zur Berechnung der Schulbudgets und Anpassung der Budgetansätze die „Richtlinie über die Budgetierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Melle“ (Schulbudgetrichtlinie) vom 30.05.2018. Mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) begrüße ich die detaillierten Ausführungen zur Festlegung und Evaluation der Schulbudgets (siehe Abschnitt 4.2.1) und die weiteren, umfangreichen Regelungsinhalte der Schulbudgetrichtlinie (siehe Abschnitt 4.2.3).
- Die Stadt Melle Mittel übertrug aus den Schulbudgets des Haushaltsjahres 2016 Ausgabeermächtigungen für Investitionen i. H. v. rd. 91.000 € und für Ausgaben aus dem Bereich des Ergebnishaushalts i. H. v. rd. 32.000 € in das Jahr 2017. Die übertragenen Mittel aus den Schulbudgets des Haushaltsjahres 2017 in das Haushaltsjahr 2018 beliefen sich auf insgesamt rd. 76.000 € (rd. 15.500 € Ergebnishaushalt und rd. 60.500 € Finanzhaushalt). Sie reduzierten sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich. Ich begrüße diese Entwicklung als ein Indiz für eine bedarfsgerechte Budgetausstattung der Schulen (siehe Abschnitt 4.2.4).
- In diversen Schulen wurden Barkassen geführt. Seit Umstellung der Bewirtschaftungspraxis für die Schulbudgets zum 01.01.2017 führte das Fachamt der Stadt Melle noch keine Prüfungen der Barkassen durch. Entsprechend der eigenen Vorgaben in der Schulbudgetrichtlinie muss das Fachamt die Barkassen der Schulen jährlich prüfen (siehe Abschnitt 4.2.5).
- Zum Prüfungszeitpunkt erhoben die Grundschule Grönenbergschule jährlich Kopiergelder i. H. v. 4.400 € und die Oberschule Melle-Mitte (Ratsschule) i. H. v. 1.269 €. In Anbetracht u. a. des Verwaltungsaufwands, der mit der Bewirtschaftung von Kopiergeldern verbunden ist, begrüße ich die Prüfung der die Stadt Melle, in Absprache mit den Schulen zukünftig auf die Erhebung von Kopiergeldern zu verzichten (siehe Abschnitt 4.4.2).





## **3.2 Budgetierung der Mittel für Schulträgeraufgaben**

### **3.2.1 Festlegung der Schulbudgets**

In einer vorgeschalteten Abfrage bei 145 Kommunen<sup>6</sup> gaben die geprüften Kommunen an, den Schulen in ihrer Trägerschaft eigene „Schulbudgets“ zur Verfügung zu stellen. Es war davon auszugehen, dass es sich dabei um Schulbudgets im Sinne des § 111 NSchG handelte (siehe Abschnitt 1.2.1).

Die geprüften Kommunen gliederten die Mittel, die sie ihren Schulen zur Verfügung stellten, nach Produktsachkonten. Zwei dieser Kommunen hatten die Vorgabe, dass Überschreitungen der Einzelansätze trotz gegenseitiger Deckungsfähigkeit mit ihnen als Schulträger und Budgetgeber abzustimmen waren. So beschränkten die Kommunen ihre Schulen auf konkrete Verwendungszwecke. Diese Kommunen ließen keine Selbstbewirtschaftung i. S. v. § 111 NSchG zu. Sie sollten eine Grundsatzentscheidung für eine Schulbudgetierung im Sinne des NSchG herbeiführen und umsetzen.

Alle geprüften Kommunen wiesen ihren Schulen Aufwandsmittel für Sach- und Dienstleistungen als Schulbudget zu. Mittel für Personalaufwand und zur Bewirtschaftung der Schulgebäude stellten sie ihren Schulen nicht zur Verfügung. Investive Mittel im Sinne des Haushaltsrechts<sup>7</sup> beinhalteten die Schulbudgets ggf. nur für den Erwerb geringwertiger Vermögensgegenstände.

Somit bewegten sich die Schulen z. T. in einem engen Verfügungsrahmen, in dem sie eingeschränkt flexibel „wirtschaften“ und dabei kaum individuelle Ziele verfolgen konnten. In Verbindung mit meiner Feststellung, dass Budgetreste häufig nicht ins Folgejahr übertragen und dort später verwendet werden konnten, fehlte den Schulen vielfach ein Anreiz zu tatsächlichem wirtschaftlichen Handeln.

Die geprüften Kommunen ermittelten ihre Schulbudgets mittels unterschiedlicher, z. T. komplexer Berechnungsverfahren. Die Berechnungsverfahren waren seit

---

<sup>6</sup> 37 Landkreise einschließlich Region Hannover, 8 kreisfreie bzw. große selbständige Städte sowie 100 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden ab 20.000 Einwohner.

<sup>7</sup> § 60 Nr. 22 KomHKVO - Finanzmittel für die Veränderung des Bestandes längerfristig dienender Güter des immateriellen Vermögens und des Sach- und Finanzvermögens.

vielen Jahren unverändert. Ein konkretes Verfahren zur Analyse individueller Bedarfe oder Verfahren zur Evaluation des jeweiligen Mittelverbrauchs in den Schulen stellte ich bei keiner Kommune fest.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) beinhaltet, verfügbare Mittel effektiv und effizient einzusetzen. Dies kann über Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten erreicht werden. Tatsächliche Anreize zum wirtschaftlichen Handeln stellte ich in den geprüften Kommune und den dort besuchten Schulen nicht fest.

Keine Schule bemängelte eine zu geringe Mittelausstattung durch die Kommune; alle Schulen schöpften ihre jährlichen Budgets weitgehend aus. Die Schulen bewirtschafteten ihre Budgets input-orientiert nach kameralen Prinzipien. Mit der nicht im Sinne von § 111 NSchG liegenden starren Bewirtschaftung der Schulträgermittel hatten die Schulen nicht die Möglichkeit, den Mitteleinsatz durch Flexibilität zu optimieren. Dies barg die Gefahr unwirtschaftlichen Verhaltens.

Die Kommunen sollten ihre Schulen bedarfsorientiert mit Finanzmitteln ausstatten und ihnen eine flexible und damit wirtschaftliche Verwendung ermöglichen.

### **3.2.2 Zielsetzungen und Grundsatzentscheidungen**

Neun der elf geprüften Kommunen konnten nicht belegen, welche konkreten Ziele sie mit der Bewirtschaftung von Schulbudgets verfolgten. Auch ihren Schulen gaben sie keine Bewirtschaftungsziele vor. Grundsätzlich setzten sie sich nicht mit der Form und der Ausrichtung der Schulbudgetierung auseinander; sie trafen hierzu keine Entscheidungen. Drei Kommunen prüften zumindest Alternativen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets, wie z. B. die eigenständige Bewirtschaftung über kommunale Schulgirokonten.

Die Ausstattung der Schulen mit Finanzmitteln „zur eigenen Bewirtschaftung“ (§ 111 Abs. 1 Satz 1 NSchG) soll ihnen einen finanziellen Entscheidungsspielraum einräumen und sichern. Sie sollen in die Lage versetzt werden, selbst und nach eigenen Vorstellungen über ihre Sachausstattung im Rahmend der finanziellen Möglichkeiten entscheiden zu können.

Ich empfehle den Kommunen zu prüfen, inwieweit sich ihre Entscheidungen zur Budgetierung ihrer Schulen an der gesetzlich vorgegebenen Ausrichtung (§ 111 NSchG) kommunaler Schulbudgets orientiert.

### **3.2.3 Interne Regelungen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets**

Sechs der elf geprüften Kommunen dokumentierten keine Regelungen, die speziell die Bewirtschaftung der Schulbudgets durch die Schulen betrafen. Vereinzelt fanden sich Regelungen zur Finanzwirtschaft an den Schulen in den allgemeinen Regelungen zum Finanzwesen der Kommunen. Die Vorgaben wiesen unterschiedliche Regelungstiefen und Regelungsqualitäten auf. Hierauf gehe ich im speziellen Teil näher ein.

Sowohl in den Schulen als auch in den Kommunen stellte ich vor Ort fest, dass die Beteiligten zwar die geübten Verfahrensabläufe gut kannten. Ihnen waren die dahinter stehenden Regelungen und Vorgaben häufig aber nicht bekannt. Dies hatte u. a. zur Folge, dass verschiedene Schulen derselben Kommune mangels konkreter, verbindlicher Vorgaben unterschiedliche Verfahrensweisen bei der Mittelbewirtschaftung praktizierten.

Das Fehlen formeller Vorgaben für die Bewirtschaftung der Schulbudgets durch die Schulen sowie das Informationsdefizit der Beteiligten hinsichtlich der Grundlagen ihres Handelns barg die Gefahr von Fehlern oder vermeidbarem Mehraufwand durch erforderliche Korrekturen und/oder Abstimmungsprozesse. Sowohl Schulleitungen als auch Personal der Schulsekretariate äußerten hier den Wunsch nach detaillierten, schriftlich formulierten und verständlich zusammengefassten Regelungen durch die Kommunen.

Ich empfehle den Kommunen, unter Beteiligung der entsprechenden Stellen (Kasse, Kassenaufsicht, Rechnungsprüfungsamt) umfassende und konkrete Dienstanweisungen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets zu formulieren. Diese sollten neben Budget- und Verfahrensregelungen auch die Zuordnung von (Zeichnungs-)Befugnissen sowie Regelungen zu Aufsichts- und Prüfungsverfahren enthalten (siehe Anlage).



Ich empfehle den betroffenen Kommunen, ihre Budgetberechnungen zu hinterfragen und zu aktualisieren. Mittelansätze sollten nicht auf der Grundlage von Planzahlen vergangener Jahre festgesetzt, sondern auf Grundlage von tatsächlichen Verbräuchen (Ist-Zahlen) geplant werden. Überschüssige Mittel sollten bei einem tatsächlichen Bedarf grundsätzlich als Haushaltsreste ins Folgejahr übertragen werden. Nicht bedarfsgerechte Budgets sind möglichst zu vermeiden.

### **3.2.5 Prüfung und Überwachung der Schulbudgets**

In fünf Kommunen fand ich Vorgaben zur Durchführung von Prüfungen in Schulen vor. Diese Regelungen in Dienstanweisungen oder Budgetierungsrichtlinien beschränkten sich auf die Prüfung von Barkassen und Handvorschüssen. Danach waren für solche Prüfungen die Kommunalkassen oder die jeweiligen Fachdienste (Schulämter) verantwortlich. In keiner Kommune führten die Rechnungsprüfungsämter innerhalb des Prüfungszeitraums spezielle Prüfungen zur Bewirtschaftung der kommunalen Schulbudgets durch. In zwei Kommunen prüften die Rechnungsprüfungsämter angewiesene Rechnungen und Einzahlungsbelege der Schulen im Rahmen von Visa-Kontrollen.<sup>9</sup> Die Schulen der übrigen Kommunen berichteten, dass Ihre Belege noch nie geprüft wurden.

Die Schulämter überwachten jedoch die Mittelverwendungen an den Schulen laufend mit Hilfe von Plan-Ist-Auswertungen und/oder über den Anordnungs- und Freigabeprozess der Rechnungen. Dies geschah in Abstimmung mit dem jeweiligen Personal der Schulsekretariate. Unabhängige Prüfungseinrichtungen wie das örtliche Rechnungsprüfungsamt waren hieran nicht beteiligt.

Die Prüfungspflichten und -befugnisse der Rechnungsprüfungsämter ergeben sich aus § 155 NKomVG und den §§ 42 Abs. 7 und 43 Abs. 2 Nr. 4 e KomHKVO. Keine geprüfte Kommune verfügte zum Zeitpunkt des Abschlusses meiner örtlichen Erhebungen über einen aktuellen, geprüften Jahresabschluss (lediglich für vier Kommunen lagen geprüfte Abschlüsse für das Jahr 2016 vor). So konnten auch keine Prüfungen der Schulbudgets bei den Jahresabschlussprüfungen stattfinden.

---

<sup>9</sup> Kontrolle von Auszahlungsanordnungen vor Ausführung durch die Kommunalkasse.

Ich empfehle den Kommunen, Vorgaben zur Durchführung von Prüfungen der kommunalen Schulbudgets zu erlassen und deren Umsetzung zu dokumentieren. Weiter empfehle ich den Kommunen anzuregen, dass die Rechnungsprüfungsämter stichprobenartig Belegprüfungen und Visa-Kontrollen in den Schulen vornehmen (§ 155 Abs. 1 Ziffer 3 NKomVG).

### **3.3 Mittelbewirtschaftung in den Schulen**

Grundsätzlich bewirtschafteten die Schulen der geprüften Kommunen ihre Mittel aus den Schulbudgets über die für sie zuständige Organisationseinheit der Kernverwaltung. Dabei erhielten die Schulen von ihren Kommunen haushalts- und kassenrechtliche Befugnisse zur Bewirtschaftung der Schulbudgets in unterschiedlichen Konstellationen.

Fünf Kommunen räumten allen oder einzelnen Schulen sowohl die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit (§ 42 Abs. 3 KomHKVO) als auch die Anordnungsbefugnis (§ 42 Abs. 4 KomHKVO) ein. Drei Kommunen erteilten ihren Schulen Feststellungsbefugnisse. Drei Kommunen räumten ihren Schulen keine entsprechenden Befugnisse ein.

Die zur Überwachung ihres Budgetverbrauchs benötigten Informationen erhielten die Schulen in fünf geprüften Kommunen - regelmäßig oder auf Anfrage - über den Schulträger. Die Auskünfte waren bei Erhalt nicht immer tagesaktuell. Diese Schulen hatten keinen Zugang zum Finanzsystem ihrer Kommune, um sich die Informationen selbst verschaffen zu können. Sechs Kommunen räumten ihren Schulen hingegen Lese- bzw. Sichtrechte in ihren Finanzsystemen ein.

Parallel zu diesen Budgetinformationen führten Schulen in acht Kommunen eigene Übersichten über den Verbrauch ihrer Budgets. Dies in Form von Kalkulationsprogramm-Listen oder vereinzelt auch über EDV-Programme zur internen Verteilung der Schulbudgets. Abgleiche der Übersichten (Schulträger ↔ Schule) wiesen laut Auskunft der Schulen häufiger buchungsbedingte Differenzen auf. Sie waren damit nicht tagesaktuell und nur bedingt aussagekräftig.

Zwei Kommunen richteten für einzelne, insbesondere größere Schulen (z. B. Berufsbildende Schulen) unmittelbare Zugänge zum Finanzsystem der Kommune ein. Die Nutzung (Anordnung der Buchungen, keine Zahlbarmachung) durch

fachkundiges Personal in den Schulen stellten die Kommunen sicher. Die Schulen konnten ihre Budgetmittel eigenständig bewirtschaften und überwachen.

Die festgestellten Verfahrensweisen zur Bewirtschaftung der Schulbudgets sowie zur Überwachung des Budgetverbrauchs in den Schulen waren mit vermeidbarem Personal- und Zeitaufwand verbunden.

Bestell- und/oder Auszahlungsverfahren über verschiedene Organisationseinheiten (Schule/Schulamt) erfordern zusätzlichen Personaleinsatz und führen zu unnötigen Verzögerungen, die vermieden werden sollten. Die meisten Schulen überwachten ihre Mittelverwendung bzw. den Mittelabfluss mit Hilfe von Informationen, die nur zu bestimmten Stichtagen, auf Anfrage und/oder zeitverzögert verfügbar waren.

Diese Verfahrensweisen werden der gesetzlich geforderten Selbstständigkeit der Schulen nicht gerecht. Zudem erfordert der wirtschaftliche Einsatz verfügbarer Ressourcen in den Schulen wie auch beim Schulträger eine individuell effiziente Organisation der internen Abläufe. Hierzu gehört allgemein, dass benötigte Informationen jederzeit aktuell zur Verfügung stehen, Entscheidungshierarchien möglichst flach gehalten sind und Entscheidungsbefugnisse weitgehend delegiert werden. Eine Anbindung des Verwaltungspersonals der Schulen in das Intranet der Kommune sollte selbstverständlich sein. Denkbar sind hierüber Zugänge zum Finanzsystem der Kommunen, beschränkt nach Bereitschaft, Fachkundigkeit und Verantwortungskompetenz (z. B. nur Leserechtevorbereitende Buchungseingaben/unmittelbare Buchungen).

Ich empfehle den Kommunen, in ihren Vorgaben zur Bewirtschaftung der Schulbudgets verbindliche Regelungen zu den finanzwirtschaftlichen Befugnissen der Schulen zu treffen. Diese sollten mindestens nach Funktionen zugeordnet sein und Vertretungsregelungen einschließen. Kommunen, die diese Berechtigungen für die jeweiligen Schulen individuell gestalten, sollten sie personifiziert darstellen. Die Aktualität sollte durch geeignete Maßnahmen, wie z. B. Meldepflicht bei Beschäftigtenwechsel, immer gewährleistet sein.

Weiter empfehle ich den Kommunen und deren Schulen, zu prüfen, inwieweit betriebener Aufwand bei der Überwachung der Schulbudgets entbehrlich ist und



Doppelarbeiten vermieden werden können. Möglicherweise kann der Budgetverbrauch der Schulen gesondert über das Finanzsystem der Kommunen abgebildet und von den Schulen über dieses direkt verwaltet werden.

### **3.4 Verwaltung von Elterngeldern**

#### **3.4.1 Vorgaben der Kommune zur Bewirtschaftung**

In zehn von elf Kommunen existierten keine Vorgaben zur Bewirtschaftung von Elterngeldern. Sechs Kommunen waren über die Abwicklung von Elterngeldern an den Schulen nicht informiert. Sie setzten sich mit den Elterngeldern nicht auseinander und überließen die Bewirtschaftung den Schulleitungen. Einzelne Schulen wickelten die Elterngelder über ihre Fördervereine ab.

Soweit die Schulen kommunale Konten nutzten, war das kommunale Haushalts- und Kassenrecht einzuhalten (zweckentsprechende Verwendung der Finanzmittel sowie Zahlungsüberwachung, Kassensicherheit und Prüfungen). Die Kommunen sind Dienstherrn des Personals der Schulsekretariate, das die Schulbudgets und Elterngelder verwaltete (siehe Abschnitt 3.2). Im Rahmen ihrer Dienstherrnenpflichten sind die Kommunen angehalten, die Verwaltung von Elterngeldern in den Schulen rechts- und kassensicher zu organisieren. Sie sollten dies in Dienstbesprechungen mit den Schulleitungen und dem Personal der Schulsekretariate thematisieren.

Ich empfehle den Kommunen, die Verwaltung von Elterngeldern z. B. in der DA nach § 43 KomHKVO oder in einer Arbeitshilfe zu regeln.

#### **3.4.2 Verfahren (am Beispiel Kopiergelder)**

Elterngelder, die durch Überweisungen oder Bareinzahlungen zur weiteren Bewirtschaftung auf Girokonten der Kommunen eingezahlt wurden, gingen in die Verfügungsgewalt der Kommune über. Acht Kommunen bewirtschafteten Elterngelder über den kommunalen Haushalt. In sieben dieser Kommunen waren die Elterngelder Bestandteil des Schulbudgets. Dies waren überwiegend Kopiergelder, die die Schulen von ihren Schülern einsammelten und auf Konten der Kommunalkasse einzahlten.

Kalkulationen zum Bedarf für Kopiergelder fand ich in zwei Schulen vor. Vier Schulen rechneten die Kopiergelder jährlich mit ihren Kommunen ab. Die übrigen Schulen erhoben zum Teil seit Jahren - ohne Kalkulation und/oder Abrechnung - denselben Betrag. Die Beteiligten in diesen Schulen gaben hierzu an, die Höhe dieser Beträge so übernommen und nie überprüft zu haben. Das Personal der Schulsekretariate erfasste die eingesammelten bzw. eingezahlten Beträge in Kassenbüchern oder Kalkulationsprogrammen. Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung lagen in den Schulen nicht vor. In neun Kommunen waren den Erträgen aus Kopiergeldern keine zweckentsprechenden Aufwendungen gegenübergestellt.

Kopiergelder sind - wie auch andere Elterngelder - zweckgebundene Erträge. Deren Verwendung sollte per Haushaltsvermerk für bestimmte, zweckentsprechende Aufwendungen beschränkt werden (§ 18 Abs. 1 Satz 2 KomHKVO). Ihnen müssen bei Rechnungsabschluss zweckentsprechende Aufwendungen in gleicher Höhe gegenüberstehen (§ 18 Abs. 1 Satz 3 KomHKVO). Dies ist in transparenter Form im Haushalt dazustellen und ggf. gegenüber den Eltern als Einzahler nachzuweisen.

Ich empfehle den Kommunen und Schulen, bei der Bewirtschaftung von Elterngeldern die notwendige Transparenz herzustellen. Die Schulen und Schulträger sollten die Kopiergelder beispielsweise jährlich neu kalkulieren, für das Schulbudget und damit im Produkthaushalt veranschlagen und individuell je Schule abrechnen. Insgesamt sollten die Kommunen und Schulen erforderliche Elterngelder über den kommunalen Haushalt bewirtschaften. Entsprechende Erträge und zweckentsprechende Aufwendungen sollten über das Produktkonto der jeweiligen Schule abgewickelt und separat im Rechnungsergebnis des Schulbudgets dargestellt werden. Die Mittelansätze sind zu planen und mit einem Zweckbindungsvermerk zu versehen.

In zwei Kommunen verzichteten Schulen auf Kopiergelder, indem sie die in den Kopierer-Leasingverträgen vereinbarten Freikopien auch für die Schüler nutzten. Zwei andere Kommunen kalkulierten und veranschlagten die Ansätze ihrer Schulbudgets so, dass ihre Schulen auch die Kopien für Schüler hieraus finanzieren und damit auf Kopiergelder verzichten konnten.





## **4 Spezielle Feststellungen für die Stadt Melle**

### **4.1 Organisatorische Grundfragen**

Bis zum 31.12.2016 wickelten die 14 Schulen der Stadt Melle die zugewiesenen Budgetmittel über eigene, jeweils von der Stadt eingerichtete Girokonten (sog. Schulgirokonten) ab. Die Stadt zentralisierte zum 01.01.2017 das Rechnungs- und Zahlungswesen für ihre Schulbudgets. Seitdem erfolgten die Buchungsvorgänge zur Bewirtschaftung der Schulbudgets über das städtische Finanzsystem und das städtische Einheitskonto.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich, soweit nicht anderweitig verdeutlicht, auf die Zeit ab dem 01.01.2017.

Die Stadt Melle nahm ihre allgemeinen Schulträgeraufgaben im „Amt für Familie, Bildung und Sport“ innerhalb des „Vorstandsbereichs I - Allgemeine Verwaltung“ wahr. Aufgaben in Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Schulgebäuden und -anlagen erledigte das „Gebäudemanagement“ im „Vorstandsbereich III - Technische Verwaltung“.

Die Zusammenarbeit der mit Schulträgeraufgaben betrauten Organisationseinheiten fand ohne dokumentierte Regelungen über mündliche Absprachen bzw. Anweisungen statt. Sie verlief nach Dafürhalten der Stadt reibungslos.

Diese Praxis kann dazu führen, dass durch wiederholte Abstimmung vergleichbarer Sachverhalte zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Insoweit verweise ich auf meine Ausführungen und Empfehlungen im Abschnitt 3.1.

### **4.2 Budgetierung der Mittel für Schulträgeraufgaben**

#### **4.2.1 Festlegung der Schulbudgets**

Die Berechnung der Schulbudgets ist detailliert in Ziffer III.1.9.1. und IV. der „Richtlinie über die Budgetierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Melle“ vom 30.05.2018 – im folgenden Schulbudgetrichtlinie genannt – festgehalten. Danach sind Grundlagen der Budgetberechnungen für jede Schule:

- ein Mehrbedarf für den Ganztagschulbetrieb,









Stadt im Rahmen der Prüfung vor Ort, umgehend entsprechende Prüfungen aufnehmen zu wollen. In diesem Zusammenhang rege ich an, die Notwendigkeit der Barkassen zu hinterfragen und diese ggf. aufzulösen. Ergänzend verweise ich auf meine Ausführungen in Abschnitt 3.2.5.

### **4.3 Mittelbewirtschaftung in den Schulen**

Bei der Stadt Melle wurden in der Grundschule Grönenbergschule und in der Oberschule Melle-Mitte (Ratsschule) mit den für die Bewirtschaftung der Schulbudgets Verantwortlichen (Personal der Schulsekretariate, Schulleitungen, stellv. Schulleitungen) Interviews geführt.

Die Schulen entschieden vor Ort selbstständig, für welche Beschaffung sie die zur Verfügung gestellten Finanzmittel einsetzten.<sup>15</sup> Das Personal der Schulsekretariate kontierte eingehende Rechnungen vor und stellte die rechnerische und sachliche Richtigkeit fest. Nachdem die anordnungsberechtigte Schulleitung die Rechnungen angeordnet hatte<sup>16</sup>, wurden diese per Fax an das Rechnungsprüfungsamt zur Visa-Kontrolle und Weitergabe an die Finanzbuchhaltung geschickt (siehe Abschnitt 4.2.5).

Nach Abwicklung eines Zahlungsfalls erhielten die Schulen eine entsprechende Rückmeldung von der Finanzbuchhaltung, u. a. zum Budgetbestand in Form einer täglich abrufbaren Liste. Eigene Listen oder Übersichten zum Stand des Budgets erstellten die Schulen nach eigener Aussage nicht, da diese überflüssig wären. Im Übrigen schätzten die befragten Schulen das Verfahren. Insbesondere deshalb, weil die Rückmeldungen der Finanzbuchhaltung für die Schulen eine gewisse „Kontrolle“ darstellte, alles richtig gemacht zu haben.

Auch nach dem 01.01.2017 blieb die Eigenverantwortlichkeit für die Bewirtschaftung der Schulbudgetmittel den Schulen erhalten. Die Stadt Melle setzte ihre mit der Umstellung verfolgten Ziele (siehe Abschnitt 4.2.2) in weiten Teilen pragmatisch um. Ergänzend verweise ich auf Abschnitt 3.3.

---

<sup>15</sup> Siehe Ziffer V.1. der „Richtlinie über die Budgetierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Melle“ vom 30.05.2018.

<sup>16</sup> Siehe Ziffer V.3.c. der „Richtlinie über die Budgetierung der Schulen in Trägerschaft der Stadt Melle“ vom 30.05.2018.

## **4.4 Verwaltung von Elterngeldern**

### **4.4.1 Vorgaben der Kommune zur Bewirtschaftung**

Als einzige der geprüften Kommunen gab es bei der Stadt Melle Vorgaben zur Bewirtschaftung von Elterngeldern. Diese Vorgaben betrafen u. a. die von den Eltern gezahlten Essensgelder. Die dazu in Ziffer 1.9.3. der Schulbudgetrichtlinie formulierten Vorgaben wollte die Stadt noch durch eine gesonderte Richtlinie ergänzen.

Die Schulbudgetrichtlinie enthielt auch Regelungen für Kopiergelder. Gemäß Ziffer III.1.1.1. der Schulbudgetrichtlinie fallen „Lernmittel für Schüler (wie Taschenrechner, Schulplaner, besondere Stifte etc.)“ „in die Verantwortung der Erziehungsberechtigten und sind außerhalb des Schulbudgets und städtischen Bankkontos abzuwickeln, ggf. über den Förderverein.“ In Ziffer V.3.c. der Schulbudgetrichtlinie wird ähnlich ausgeführt: „Anschaffungen für die Schüler (Schulplaner, Taschenrechner etc.) sind durch die Erziehungsberechtigten zu tätigen (außerhalb des Schulbudgets und städtischen Bankkontos) oder ggf. über den Förderverein abzuwickeln.“ Nach Ziffer V.3.a. der Schulbudgetrichtlinie stellen „Kopier-/Bastel- oder Elterngelder einen Ertrag dar. Eine entsprechende Abrechnung ist als Buchungsbeleg zu erstellen. Sie sind unter Sachkonto 348800 zu verbuchen.“ Nach dieser Vorgabe müssen Kopiergelder über städtische Konten vereinbart und im Haushalt gebucht werden.

Die Stadt sollte die Abwicklung von Kopiergeldern in der Schulbudgetrichtlinie widerspruchsfrei reglementieren. In diesem Zusammenhang rege ich an, auch die Prüfung von Elterngeldern zu regeln. Ergänzend verweise ich auf Abschnitt 3.4.1.

### **4.4.2 Verfahren in den Schulen**

Die besuchten Schulen erhoben Kopiergelder in unterschiedlichen Höhen:

#### Grundschule Grönenbergschule

10 €/Schüler/in und Jahr

Zum Prüfungszeitpunkt 444 Schülern, 4.440 € jährlich.

#### Oberschule Melle-Mitte (Ratsschule)

3 €/Schüler/in und Jahr

Zum Prüfungszeitpunkt 423 Schülern, 1.269 € jährlich.

In den geprüften Schulen gab es weder Kalkulationen zum Bedarf für Kopiergelder noch Abrechnungen dazu. Die Kopiergelder wurden klassenweise in bar eingesammelt, anschließend von den Schulen auf das Geschäftskonto der Stadt Melle eingezahlt und dort entsprechend der Vorgaben in der Schulbudgetrichtlinie verbucht (siehe Abschnitt 4.4.1).

In Anbetracht der missverständlichen Regelungen in der Schulbudgetrichtlinie (siehe Abschnitt 4.4.1) und des Verwaltungsaufwands, der mit der Bewirtschaftung von Kopiergeldern verbunden ist, zog die Stadt bereits während der örtlichen Erhebungen in Betracht, in Absprache mit den Schulen zukünftig auf die Erhebung von Kopiergeldern zu verzichten. Insoweit verweise ich auf meine Ausführungen im Abschnitt 3.4.2.

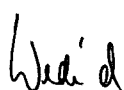
#### **4.4.3 Einsatz von Bankkonten**

Die Mittagsverpflegung wickelten die besuchten Schulen außerhalb des Schulbudgets über ein von der Stadt Melle zur Verfügung gestelltes Girokonto eigenständig ab. Im Rahmen der Prüfung ergaben sich keine Anhaltspunkte, dass dabei die Vorgaben der Schulbudgetrichtlinie nicht beachtet wurden (siehe Abschnitt 4.4.1). Ergänzend verweise ich auf meine Ausführungen im Abschnitt 3.4.3.

#### **4.4.4 Prüfung von Elterngeldern**

Das Rechnungsprüfungsamt befasste sich im Rahmen der Kassenprüfung bei der Oberschule Neuenkirchen am 15.02.2018 (siehe Abschnitt 4.2.5) auch mit dem „Mittagskonto“. Daneben prüfte das Rechnungsprüfungsamt seit dem 01.01.2017 einen Teilbereich der Elterngelder (Mittagsverpflegung/Essensgeld) per Visa-Kontrolle. Weitere Aufsicht, Kontrollen und/oder Prüfungen für Elterngelder wurden nicht wahrgenommen bzw. durchgeführt. Ich verweise auf meine Ausführungen im Abschnitt 3.4.4.

Im Auftrag



Wedekind



- Verfügungsberechtigungen und Zeichnungsbefugnisse z. B. (sachliche und rechnerische) Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse, Vieraugenprinzip.
- Einrichtung von Barkassen (Wechselgeldkassen) z. B. Aufgaben, Höchstbestände, Abrechnungsmodalitäten, Führen eines Kassenbuchs, Sicherheitsstandards, Aufsicht und Prüfung, Jahresabschluss.
- Einrichtung von Girokonten z. B. auf den Namen der Kommune mit entsprechenden Zusatz (Name der Schule), nur auf Guthabenbasis, kein Dispokredit, Ausstellung von EC-/Kreditkarten, Aufgaben, Abrechnungsmodalitäten, Führen eines Kassenbuchs, Sicherheitsstandards, Aufsicht und Prüfung, Jahresabschluss.
- Jahresabschluss und Budgetplanung z. B. Termine, Übertragbarkeitsregelungen (vollständige Übertragbarkeit oder Kürzung).
- Zuständigkeiten z. B. Entlastung für schulinterne Budgets durch Schulvorstand, Verantwortlichkeiten zur Führung einzelner schulinterner Budgets.
- Aufsichts- und Prüfungs- und Protokollierungspflichten z. B. für Rechnungsprüfungsamt, Kassenaufsicht, Schulamt oder Kommunalkasse.
- Datensicherung z. B. Aufbewahrung von Unterlagen, regelmäßige Sicherung auf externen Datenträgern.
- Aufbewahrungsdauer von Unterlagen z. B. Zeiträume bis Vernichtung von Unterlagen.